奋斗百年路 启航新征程

2016年3月16日，北京，民营医院北京五洲妇儿医院的套间病房里，32岁的陈鹏飞（左）一家四口合影留念。5天前，这个小家庭迎来了新成员。 潘松刚/人民视觉

“未富先老”全面两孩政策来了

中青报·中青网记者 焦敏龙

“是个小棉袄，太暖了！”前不久，郑州女青年张莹迎来了自己的二胎宝宝，她开心地告诉记者，“小棉袄”正是顺应全面两孩政策出生的。

全面两孩政策发布于2015年10月。中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议决定，促进人口均衡发展，坚持计划生育的基本国策，完善人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动。

这项事关全国家庭特别是约9000万名育龄妇女的人口生育政策，是继2013年党的十八届三中全会决定启动实施单独两孩政策后的又一次人口政策调整。

全面两孩政策实施6年后，今年全国两会期间，全国政协人口资源环境委员会副主任、中国计划生育协会党组书记王培安在一份建议中指出，我国将延续低生育水平下人口增长递减的趋势，这是我国人口发展的正常规律，但规模降得太快，会加剧人口的结构性矛盾。但年轻人不愿生、不敢生、生不出、生不好的问题较突出。

从“只能一个”到“可以两个”

新中国成立以来，我国的人口生育政策随经济社会发展经历过十数次调整。

上世纪50年代，由于社会安定、医疗卫生条件提高，我国迎来了第一波人口过快增长时期。3年自然灾害结束后，1962年-1973年，我国又迎来一轮生育高峰，总出生人口一度有3.2亿。

1971年，为减缓当时人口过快增长，国务院下发《关于做好计划生育工作的报告》。此举被认为是我国计划生育工作的真正起点。到1978年，全国建立起一套完整的计划生育机构和运作模式，当时有两个口号：一个是“晚、稀、少”；另一个是“一个不少，两个正好，三个多了”。第二年召开的全国计划生育工作会议，将有关生育政策的文件内容从“最多两个”改为“最好一个”。至此，独生子女政策正式开始实施。

1982年12月4日，计划生育写入新修改的宪法，规定：“夫妻双方有实行计划生育的义务。”此后，我国严格执行计划生育政策，其间略有微调，例如放开“双独二胎”及部分省份农村地区实施“一孩半”政策。30多年来，我国人口发展呈现出重大转折性变化：人口总量增长势头明显减弱，但老龄化程度不断加深，人口红利有逐渐消失的风险。

国家统计局的数据显示：我国劳动年龄人口总量从2012年首次出现下降，当年减少了345万人，但60周岁及以上人口为20243万人，占总人口14.9%，学界认为这属于较高占比情况。

为此，2013年11月，党的十八届三中全会提出，坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策（即单独两孩政策）。

2014年，受原国家卫计委的委托，中国社科院人口和劳动经济研究所研究员王广州曾带团研究论证逐步推行全面两孩政策的可行性。在他看来，当时探索全面放开两孩政策，是决策层在科学研判国内人口形势和人口问题的背景下，作出的人口发展战略调整，既符合人口发展客观规律，也符合绝大多数人民群众的期待，对改善中国人口结构和家庭结构具有重大战略意义。

一年后，全面两孩政策公布。中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟认为，在我国面临人口老龄化加剧和劳动力减少的背景下，全面两孩政策积极顺应了群众对生育两孩的普遍需求，也有助于优化人口结构。

孩子有伴 父母安心

根据党的十八届五中全会公报，允许一对夫妻生育两个子女，也就是说，允许生第二个孩子而非二胎，例如已经生育双胞胎的夫妻就不能再次生育。

南开大学人口与发展研究所教授原新经测算指出，即便如此，当时符合全面两孩政策的育龄妇女仍高达9000万名，主要分为两类人群，一类是“非独”与“非独”结成的夫妇；另一类是农村第一个孩子为男孩的夫妇。其中，符合政策的农村育龄妇女约占60%。

根据十八届五中全会的决策部署，为尽快确保立法与全面两孩政策相衔接，人口与计划生育法提请全国人大常委会修订。原国家卫计委计划生育基层指导司司长杨文庄对外强调，修订后的人口与计划生育法施行之日，就是全面两孩政策在全国正式实施之时。之前各地各部门都应当严格依法行政，不得“抢跑”。

修改后的人口与计划生育法自2016年1月1日起施行。全面两孩政策正式入法。中国社会科学院法学研究所研究员支振锋对此认为，此举为实施全面两孩政策提供了法律遵循，积极稳妥地实现了计划生育政策的历史性转折。

2016年1月5日，事关人口生育政策的一项新制度公布——《中共中央、国务院关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》提出，我国实行生育登记服务制度，对生育两个以内（含两个）子女的，不实行审批，由家庭自主安排生育。这是在准生证制度实施多年后，我国计划生育服务管理的一项重大变革。

国家统计局发布的数据显示，全面两孩政策实施后，与2012年-2015年平均每年出生1654万人相比，2016年多出生132万人，其中，二孩出生人数和比重都有明显上升。

“虽然生养两个孩子很不容易，但二胎妈妈的生活还是幸福大于烦恼。我原本担忧有一天我们做父母的不在了，大儿子会没有至亲。‘全面两孩’政策来得很及时。”天津女青年王苗说起育儿问题时虽有烦恼，但脸上洋溢着喜悦之情。

国务院参事马力认为，针对我国面临的“未富先老”困境，人口结构矛盾凸显，全面两孩政策能在提高未来劳动年龄人口数量和比例方面发挥作用，有利于实现平衡合理的人口和家庭结构，减缓老龄化压力，促进经济社会均衡发展。

再生育的后顾之忧仍待解

全面两孩政策如何科学合理实施，国务院发布的《国家人口发展规划（2016-2030年）》提出的主要目标是，总和生育率逐步提升并稳定在适度水平，2020年全国总人口达到14.2亿人左右，2030年达到14.5亿人左右。

此后，全国多地陆续为全面两孩政策的落地释放红利，例如，广东省新增80天奖励产假，产假最长可达178天，且在规定假期内照发工资，不影响福利待遇和全勤评奖；天津市对符合二孩政策的职工增加30天生育津贴。

北京大学社会学系教授、博士生导师陆杰华评价认为，诸如延长产假、增加配偶陪产假等福利待遇，的确引人注目。尤其是生育登记制度取代审批制度，反映出我国计生政策由管理转向服务，更多地体现了对育龄夫妇的关怀。

逐步放开的单独两孩政策和全面两孩政策到底带来了哪些变化？2013年-2017年，河北省人民医院妇产科副教授王莉及其团队曾对该省10个市的7个城市医院和15家农村医院的产妇进行调研分析，发现30周岁以上产妇比例显著增加，经产妇增多，城市医院分娩产妇增加，分娩妇女高学历者明显增多，出生性别比迅速下降，新生女婴死亡率逐渐下降。

国家统计局一组令人担忧的数据显示，我国2017年出生人口数为1723万人，比2016年减少63万人；2018年出生人口数为1523万人，比上一年又减少200万人；2019年出生人口数下降至1465万人。

前不久十三届全国人大四次会议批准的“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，我国将开始实施“积极应对人口老龄化国家战略”。应对措施包括：优化生育政策，推动实现适度生育水平，增强生育政策包容性，改革完善人口统计和监测体系，密切监测生育形势等。

2011—2019年全国出生人口数据

注：2020年开展第七次全国人口普查，相关数据拟于2021年4月份发布，《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》中不再单独发布人口和就业人员相关数据。

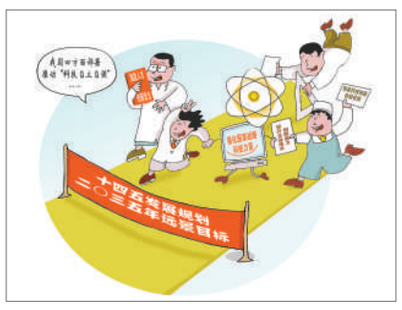
数据来源：国家统计局

年份	全年出生人口（单位：人）	出生率	自然增长率	二孩数量（单位：人）
2011年	1604万	11.93‰	4.79‰	
2012年	1635万	12.10‰	4.95‰	
2013年	1640万	12.08‰	4.92‰	
2014年	1687万	12.37‰	5.21‰	
2015年	1655万	12.07‰	4.96‰	
2016年	1786万	12.95‰	5.86‰	721万
2017年	1723万	12.43‰	5.32‰	883万
2018年	1523万	10.94‰	3.81‰	761.5万
2019年	1465万	10.48‰	3.34‰	835.05万

整理：焦敏龙 制图：李晗

科技体制改革交卷

重拳频出释放大国创新活力



人民视觉供图

中青报·中青网记者 邱晨辉

科技部副秘书长贺德方曾参与起草大大小小数不清的部门文件，但由党中央国务院研究部署，以中办国办名义印发的科技领域评价改革文件，他还是头一次见。

这份文件就是2018年7月3日对外公布的《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》，文件长达14页，但每一页都关乎8100万科技工作者的切身利益。

一段时间以来，我国科技界人才“帽子”满天飞、繁文缛节把手脚捆住、科技评价“唯论文、唯职称、唯学历”、过多的报表和审批耽误精力等现象备受诟病。这份高规格的文件，矛头直指这些问题，从政策制度上让科研人员不为“帽子”“牌子”“检查”所困扰。

这是党的十八大以来，我国在科技体制改革领域大刀阔斧的一个缩影。中央财政科技计划管理改革、科技成果产权制度改革、院士制度改革、科研仪器设施向社会开放……贺德方说，党的十八大以来，党中央、国务院对科技体制改革工作进行了全面部署，出台了一系列重大改革政策。改革政策密度之高、力度之大前所未有。

在科技部一个办公室的墙上，挂着一幅巨大的《深化科技体制改革实施方案》重点任务施工图。从2015年开始，每完成一项任务，上面便插上一面红旗，有待实施和正在研究制定改革措施的项目则插着绿旗。如今，施工图已遍插红旗。

给人“松绑”

相比于科技创新领域的嫦娥探月、天问探火、高性能计算机、超级水稻，科技体制改革对公众来说略显陌生。

关于两者的关系，科技部部长王志刚的理解是，科技创新，本质上是人的活动，而科技体制改革，就是围绕人来开展的，“我们围绕人来展开改革，让这批人能够潜心从事科技和创新活动”。

他打过一个有意思的比方：用一个炉子烧一壶水，上来就讲这壶水里哪个水分子先到100摄氏度，这不太可能，毕竟，每个水分子的运动是随机的；但是，只要炉子的火不断地烧，总会都到100摄氏度的。

“我们就是要做这样的事，把环境营造好。”王志刚说。

2016年7月，《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》发布，为科研人员松绑解套，下放预算调剂权限，从此，“打酱油的钱可以买醋”；2018年2月，《关于分类推进人才评价机制改革的指导意见》发布，该文件实行分类评价，从此，基础研究人才、应用研究和技术开发人才评价告别“一刀切”……

2015年3月，在一次主题为“加强基础研究与自主创新”的香山科学会议上，中科院院士、中科院物理研究所研究员于渌发言时，提及最多的关键词就是“人才评价机制”。

“年轻人来了以后，如果3年内不能有高影响因子的文章，就要走人。这非常影响科研人员的积极性，也让年轻人对待科研急功近利，很难产出重大成果。”于渌说。

时任科技部部长万钢就发言回应，从事基础研究有很大的不确定性，而且走得越远不确定性越强，在这种情况下，怎样能够鼓励创新、宽容失败，同时又要弘扬科学精神和创新文化，需要全社会的理解和支持。

他以爱迪生的经典发明故事为例：爱迪生发明灯泡做了1000多次试验，但如果他在第999次停下来，那人类可能要晚几十年才能得到灯泡。所以，我国科技进步法明确：国家鼓励科学技术人员自由探索、勇于承担风险。

“搞基础研究，坐冷板凳10年是短的，大家不要以为坐10年冷板凳一定能出点儿东西，有些人可能探索一辈子也没做成功，但是这些人的探索，也在为下一代人的继续探索提供基础。”万钢说。

科技计划大合并

2014年是科技体制改革“大年”，这一年科技体制改革重拳频出，特别是《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》的出台，被称为近年来科技改革的最大动作。

这次改革将近百个中央财政科技计划整合成五大类，此前备受瞩目的“863”和“973”等重大科技计划退出历史舞台。

科技部科研条件和财务司负责人说，这些计划在特定的历史阶段作出了重要贡献，但这些年，科技计划的产出与国家发展的要求相比还远远不够，很多重要领域须真正具有标志性、带动性，能够解决制约发展“卡脖子”问题的重大科学技术突破。

当时，国内科技界所面临的的现状是：我国有上百个科技计划项目，而直接管理这些项目的国家机关有40多个，庞大的体系造成科技计划管理条块分割、科研项目重复申报、资源配置碎片化等种种弊端。

这种科技体制带来的直接后果是，科研项目多头申报、科研人员“跑部钱进”、项目经费缺乏监督等已备受诟病。一位科研院所负责人曾向中青报·中青网记者透露，该所2012年各研究所申报科研项目渠道平均多达21个，其中来源渠道最广的3个研究所分别为43个、34个和25个。

相应地，科研人员用于科学研究的时间占全部工作时间的平均比例为51%，其余时间主要用来争取项目资金，参加各类会议、项目中期检查、项目总结验收等事宜。

这次改革之后，我国全面按照优化整合后的五类科技计划（专项、基金等）运行，现有各类科技计划（专项、基金等）经费渠道不再保留。

科技部副部长黄卫说，当前，中央财政科技计划管理改革已取得决定性进展。仅2016年立项实施的1300个科研项目，与改革前相比，项目数量就减少了约50%，平均资助强度增加约54%。

也正是这一次改革，首次提出“政府不再直接管理科技项目”：对于具体的科技项目管理，交给具备条件的科研管理类事业单位等改造成的规范化项目管理专业机构。

随着专业机构的介入，科研经费的动态调整机制也将更加明晰，科技计划专项基金从立项到结项，不再是一成不变，甚至有可能被提前终止。对此，万钢曾明确提出，动态调整不意味着不允许失败，相反科研领域始终应该宽容失败。

改革施工落地

时间来到2015年，对于深化科技体制改革，科技界已经耳熟能详。

这一年，中办国办印发《深化科技体制改革实施方案》（以下简称《实施方案》）。这份纲领性文件的公布，意味着深化科技体制改革不再停留在“设计”阶段，而是迈向了可落地、可检验、可督查的“施工”阶段。

有人甚至认为，这是迄今为止，内容最丰富、政策最为全面、涵盖面最为广泛的科技体制改革文件。根据时任科技部政策法规与监督司副司长包献华的说法，此前出台的这些文件，尽管在一定程度上构成了科技体制改革的整体安排，但是尚未完全落地生根、产生改革效果，换言之，还未真正让包括科技人员在内的人民群众有明显的“获得感”。

包献华全程参与了《实施方案》的制定，他给中青报·中青网记者举了个例子：在当前有关科技成果使用处置和收益管理改革的文件中，其内容是明确鼓励科研人员在职和离岗创业的，但对担任行政领导职务的科技人员来说，他们兼职从事科技创业，就与现行领导干部管理方面的一些规定存在矛盾，这就说明在改革过程中部门协调、政策配套的重要性。

更为重要的是，这份文件体现了改革执行的刚性。《实施方案》以台账形式，明确提出了32项改革举措、143项政策措施，以及每一项改革任务的具体成果、牵头部门和完成时限。

如今5年过去，科技体制改革到了交卷时间。

2021年3月8日，王志刚在全国两会部长通道上表示，十八大以来，我国科技体制改革143项任务已经全面完成。

改革带给科技创新的变化也已经显现：我国研发人员全时当量从2015年的376万人年增长到2019年的480万人年，一批领军人才和创新团队加快涌现，青年科技人才逐步成为科研主力军。

“我们也要看到，一些深层次制度障碍还没有得到根本破除，需要进一步攻坚克难。”王志刚说，改革永远在路上，要把改革向纵深推进，进一步抓落实、补短板，完善科技创新体制机制。

据他透露，面向“十四五”，我国将启动新一轮科技体制改革，目的还是“进一步激发人才活力”。

责任编辑 / 堵力 图片编辑 / 陈剑 美术编辑 / 李晗

社址：北京海运仓2号 邮政编码：100702 电报挂号:5401 国内统一连续出版物号CN 11—0061 邮发代号1—9 报价：每月33元 零售：每份1.8元 广告许可证：京东工商广登字20170074号 客户订阅电话：11185 中国邮政报刊在线订阅网址：BK.11185.CN